



Instituto Superior de Economia e Gestão

UNIVERSIDADE TÉCNICA DE LISBOA

DESDE 1911

MESTRADO

DESENVOLVIMENTO E COOPERAÇÃO INTERNACIONAL

TRABALHO FINAL DE MESTRADO

DISSERTAÇÃO

**DIPLOMACIA CIENTÍFICA NO QUADRO DAS RELAÇÕES
MULTILATERAIS: O CASO DA CPLP**

ANA CAROLINA SILVA VARELA

OUTUBRO - 2016



Instituto Superior de Economia e Gestão

UNIVERSIDADE TÉCNICA DE LISBOA

DESDE 1911

MESTRADO EM DESENVOLVIMENTO E COOPERAÇÃO INTERNACIONAL

TRABALHO FINAL DE MESTRADO DISSERTAÇÃO

DIPLOMACIA CIENTÍFICA NO QUADRO DAS RELAÇÕES
MULTILATERAIS: O CASO DA CPLP

ANA CAROLINA SILVA VARELA

ORIENTAÇÃO:

PROFESSOR DOUTOR ANTÓNIO MIRA GODINHO
PROFESSORA DOUTORA CÁTIA MIRIAM COSTA

OUTUBRO - 2016



Índice

| | |
|--|-----------|
| ÍNDICE..... | 3 |
| ACRÓNIMOS..... | 4 |
| RESUMO..... | 6 |
| ABSTRACT..... | 7 |
| 1. INTRODUÇÃO..... | 8 |
| 2. REVISÃO DE LITERATURA | 11 |
| 2.1. A DIPLOMACIA INTERNACIONAL | 12 |
| 2.2. A COOPERAÇÃO ATRAVÉS DE INSTITUIÇÕES MULTILATERAIS: VANTAGENS E DESVANTAGENS..... | 12 |
| 2.3. TIPOS DE ORGANIZAÇÕES MULTILATERAIS..... | 13 |
| 3. O CASO DA ASSOCIAÇÃO DE NAÇÕES DO SUDESTE ASIÁTICO | 15 |
| 4. A COMUNIDADE DOS PAÍSES DE LÍNGUA PORTUGUESA | 18 |
| 4.1 PLANO ESTRATÉGICO DE COOPERAÇÃO MULTILATERAL NO DOMÍNIO DA CIÊNCIA, TECNOLOGIA E ENSINO SUPERIOR DA CPLP (2014-2020) | 19 |
| 4.1.1. <i>Análise prévia dos objetivos do estudo</i> | 21 |
| 4.1.2. <i>Contabilização do conteúdo</i> | 22 |
| 4.1.3 - <i>Categorização das unidades contabilizadas</i> | 22 |
| 4.1.4 - <i>Descrição e interpretação</i> | 23 |
| 4.1.4.1 A estratégia da CPLP na área da C&T | 23 |
| 4.1.4.2 A cooperação multilateral da CPLP | 26 |
| 4.2 BOAS PRÁTICAS NA IMPLEMENTAÇÃO DO PLANO ESTRATÉGICO DE COOPERAÇÃO MULTILATERAL NO DOMÍNIO DA CIÊNCIA, TECNOLOGIA E ENSINO SUPERIOR DA CPLP (2014-2020) | 28 |
| 4.2.1 - <i>Eixo estratégico I</i> | 29 |
| 4.2.2 - <i>Eixo estratégico II</i> | 30 |
| 4.2.3 - <i>Eixos IV e V</i> | 32 |
| 4.2.4 - <i>Eixo VI</i> | 33 |
| 4.3. LACUNAS NA IMPLEMENTAÇÃO DO PLANO ESTRATÉGICO DE COOPERAÇÃO MULTILATERAL NO DOMÍNIO DA CIÊNCIA, TECNOLOGIA E ENSINO SUPERIOR DA CPLP (2014-2020) | 35 |
| 4.3.1 <i>Lacunas gerais</i> | 35 |
| 4.3.2 <i>Lacunas observadas nos instrumentos</i> | 37 |
| 4. CONCLUSÕES..... | 39 |
| BIBLIOGRAFIA | 43 |
| ANEXOS | 45 |



Acrónimos

| | |
|--------|---|
| ACP | África, Caraíbas e Pacífico |
| AEEAC | Agência Executiva para a Educação, Audiovisual e Cultura |
| AFTA | <i>ASEAN Free Trade Agreement</i> (Acordo ASEAN de Livre-Comércio em terminologia inglesa) |
| ASEAN | <i>Association of Southeast Asian Nations</i> (Associação de Nações do Sudeste Asiático em terminologia inglesa) |
| PACTI | <i>ASEAN Plan of Action on Science, Technology and Innovation</i> (Plano de Ação em Ciência, Tecnologia e Inovação ASEAN em terminologia inglesa) |
| APEC | <i>Asia-Pacific Economic Cooperation</i> (Cooperação Económica Ásia-Pacífico em terminologia inglesa) |
| ASTNET | <i>ASEAN Science and Technology Network</i> (Rede de Ciência e Tecnologia ASEAN em terminologia inglesa) |
| BRICS | Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul |
| CCP | Comité de Concertação Permanente da CPLP |
| CEANU | Comissão da Energia Atómica das Nações Unidas |
| CE | Comissão Europeia |
| CPLP | Comunidade de Países de Língua Portuguesa |
| CTES | Ciência, Tecnologia e Ensino Superior |
| C&T | Ciência e Tecnologia |
| ECOWAS | <i>Economic Community Of West African States</i> (Comunidade Económica dos Estados da África Ocidental em terminologia inglesa) |
| EM | Estados Membros |
| I&D | Investigação e Desenvolvimento |
| IES | Instituições de Ensino Superior |
| INE | Instituto Nacional de Estatística |
| IM | Instituições Multilaterais |
| NRC | <i>National Research Council</i> (Conselho de Investigação Nacional em terminologia inglesa) |
| OCDE | Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico |
| OM | Organizações Multilaterais |
| PACTI | Plano de Ação para a Ciência, Tecnologia e Inovação ASEAN |



PEM-C&T-ES/CPLP Plano Estratégico de Cooperação Multilateral no Domínio da
Ciência, Tecnologia e Ensino Superior da CPLP 2014-202

| | |
|--------|---|
| PIB | Produto Interno Bruto |
| SADC | <i>Southern African Development Community</i> (Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral em terminologia inglesa) |
| STHE | Science, Technology and Higher Education |
| TAC | Tratado de Amizade e Cooperação ASEAN |
| TICs | Tecnologias de Informação e Comunicação |
| UE | União Europeia |
| UK | <i>United Kingdom</i> (Reino Unido em terminologia inglesa) |
| UNESCO | Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura |



Resumo

Este trabalho pretende analisar o papel da Comunidade de Países de Língua Portuguesa (CPLP) como agente implementador do primeiro plano estratégico de cooperação multilateral no domínio da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior (CTES) da Comunidade, acordado na VI reunião de Ministros de CTES em Maputo, Moçambique, a 15 de abril de 2014. Para o efeito, usamos o método de análise de conteúdo do referido plano estratégico, bem como da declaração constitutiva da Comunidade de 1996, e comparamos estes documentos com o que consideramos ser o *benchmark* internacional de ação de uma organização multilateral em termos de coordenação e promoção de sinergias e externalidades positivas a partir de políticas nacionais de CTES, designadamente a Associação de Nações do Sudeste Asiático (ASEAN), que se encontra atualmente a implementar o seu quinto plano estratégico. A dotação do plano com recursos financeiros suficientes e previsíveis à sua implementação, a promoção de uma ação célere do grupo técnico executor da operacionalização para a implementação do plano e a alavancagem do seu potencial pela constituição de parcerias com outras entidades multilaterais, também regionais, a partir de estratégias pragmáticas de colaboração e cooperação conjuntas, baseadas em resultados e ações específicas, são os elementos identificados necessários para uma execução efetiva do plano.

PALAVRAS-CHAVE

Ciência/ Diplomacia Científica/Cooperação/CPLP

CÓDIGOS JEL

O19, O32, O35, R58, N47



Abstract

We will assess the role of the Comunidade de Países de Língua Portuguesa (CPLP) as the implementing agent of the Community's first strategic plan of multilateral cooperation in the fields of Science, Technology and Higher Education (STHE), adopted on the sixth meeting of STHE Ministers, held in Maputo, Mozambique, on April 15th, 2014. For this purpose, we will use as methodology the discourse analysis to assess the plan and the CPLP's 1996 Constitutive Declaration, also comparing them to what we consider to be the world benchmark in international cooperation by a multilateral organization as coordinator and promoter of synergies and positive externalities, namely the Association of Southeast Asian Nations (ASEAN), which is currently implementing its 5th strategic plan. The endowment of the plan with sufficient predictable funding resources for its implementation; the promotion of a prompt action of the working group for the execution and implementation of the plan and the need to leverage the plan's potential by setting partnerships with other multilateral institutions, also regionals, fed with pragmatic strategies of joint collaboration and cooperation and based on specific actions and results.

KEYWORDS

Science/ Scientific diplomacy/Cooperation/CPLP

JEL CODE

O19, O32, O35, R58, N47



1. Introdução

A Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP) surge em 1996 como um projeto político-diplomático multilateral de sete países (Angola, Brasil, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Moçambique, Portugal, São Tomé e Príncipe) que partilham o português como língua oficial. Importa também referir que aos sete países fundadores uniram-se Timor-Leste e a Guiné-Equatorial em 2002 e em 2014, respetivamente.

Estes nove países representavam em 2013 cerca de 3,6% do Produto Interno Bruto (PIB), 3,7% da população (com aproximadamente 258 milhões de habitantes), 2,1% do comércio de bens, e 4,9% do investimento recebido a nível mundial (INE, 2016).

Estes países, «em respeito pela igualdade soberana dos Estados membros e da não ingerência nos assuntos internos de cada Estado» (CPLP, 2007), concordam com a missão de «encarecer a progressiva afirmação internacional do conjunto dos Países de Língua Portuguesa que constituem um espaço geograficamente descontínuo mas identificado pelo idioma comum» (CPLP, 1996).

Apesar de unido por uma língua comum, a CPLP é, no entanto, um espaço heterogéneo em diversas áreas. Pode discutir-se se a partilha de uma matriz cultural e língua comum é um fator suficientemente forte em várias áreas de atividade para justificar uma ação comum. Assumindo que assim não é, esta partilha terá de ser reforçada por um verdadeiro exercício de integração ou outras formas, talvez menos profundas, mas potencialmente eficazes de cooperação.

É neste sentido que os objetivos gerais da organização definidos pela CPLP (2007) acrescentam aos dois pilares da concertação política e diplomática e da promoção da língua portuguesa, um terceiro pilar, o da cooperação, designadamente nos «domínios da



educação, saúde, ciência e tecnologia, defesa, agricultura, administração pública, comunicações, justiça, segurança pública, cultura, desporto e comunicação social» (CPLP, 2007).

Para a prossecução destes objetivos gerais de cooperação, a CPLP tem servido, em maior ou em menor medida, de plataforma à construção de várias iniciativas comuns de cooperação multilateral.

Em relação à cooperação em ciência e tecnologia da Comunidade, o principal produto dessa cooperação até à data é o Plano Estratégico de Cooperação Multilateral no Domínio da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior da CPLP (2014-2020) (PEM-C&T-ES/CPLP) (CPLP, 2014), e o respetivo Plano de Ação, adotados pela sexta reunião dos Ministros de Ciência, Tecnologia e Ensino Superior da Comunidade, realizada em Maputo a 15 de abril de 2014.

Importa referir que a dinamização da ciência e tecnologia como vetor de desenvolvimento está presente nos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) das Nações Unidas, nomeadamente no objetivo 9.

O PEM-C&T-ES/CPLP (CPLP, 2014) e o respetivo Plano de Ação têm como objetivo a implementação de ações de cooperação multilateral concertadas, harmonizadas e orientadas para resultados concretos nos domínios da CTES, com base nos eixos estratégicos e linhas de ação prioritárias identificadas pelos Estados Membros (EM).

Nesta tese de mestrado, pretende-se concentrar a análise no desempenho da Comunidade como plataforma de promoção da cooperação multilateral ao nível da ciência e da tecnologia.



A primeira questão que se coloca é a existência de uma verdadeira estratégia política da CPLP na área da Ciência e Tecnologia e, caso exista, analisar a sua dimensão e capacidade de atuação no contexto da dimensão da própria organização.

Para o efeito, e após uma primeira revisão da literatura relevante existente a respeito da temática aqui analisada (capítulo 2), pretende-se realizar uma descrição exaustiva da origem e evolução do processo de construção da Comunidade ao longo dos seus primeiros 20 anos de vida, dando o devido foco à cooperação no âmbito da ciência e da tecnologia (capítulo 4). De seguida, iremos concentrar a nossa atenção na análise da estrutura e do conteúdo dos documentos oficiais da CPLP no setor da ciência e da tecnologia, em aplicação da metodologia de análise de discurso denominada como técnica de tratamento da informação, de Vala (1986) e Moraes (1999) (capítulo 4.1). Essa técnica permitirá inferir, pela hierarquização dos termos incluídos nos documentos, quais as principais preocupações expressas pelos fazedores da política, mas também realçar quais os termos ausentes desses documentos. Os resultados obtidos serão analisados também no que toca ao grau de profundidade das ações que os Estados Membros pretendem obter a nível multilateral, por oposição às ações praticadas a nível nacional e bilateral. Em complemento da análise acima apresentada, efetuamos um levantamento de uma organização multilateral que se constitui como uma plataforma multilateral de promoção da cooperação em ciência e tecnologia (capítulo 3)¹. Desse levantamento, concluímos que o Plano de Ação para a Ciência, Tecnologia e Inovação da Associação de Nações do Sudeste Asiático (PACTI ASEAN) surge como o *benchmarking* e a referência mais

¹ Foram adicionalmente analisados os planos de C&T de outras organizações multilaterais, como sendo o NEPAD e a APEC mas que, por motivos de constrangimento de espaço não foi possível incluir neste trabalho.



avanzada de coordenação entre Estados em plataformas análogas. A ASEAN apresenta de fato algumas similaridades no que diz respeito ao seu enquadramento político, como instituição multilateral baseada no princípio da não ingerência em assuntos internos da política de cada Estado Membro. Iremos assim proceder a uma análise do Plano de Ação da ASEAN e comparar a sua estrutura, conteúdo, prioridades e áreas de ação com o da CPLP. Através deste método, pretende-se destacar quais as boas práticas que poderão ser incorporadas pela Comunidade no sentido de melhorar o impacto e a eficiência da plataforma de ciência e tecnologia que a CPLP constitui. O último capítulo apresenta as principais conclusões de estudo, apresenta as limitações encontradas, efetua recomendações de política, e enumera eventuais caminhos de aprofundamento futuro da investigação aqui realizada.

2. Revisão de literatura

Antes de efetuar um levantamento exaustivo sobre a ASEAN instituição multilateral que coordena e procura externalidades positivas e sinergias das atuações dos seus Estados membros nas áreas da ciência e da tecnologia (capítulo 3), bem como dos estudos e documentos institucionais que as enquadram, iremos efetuar de seguida um levantamento da literatura relevante que enquadra esta tese de mestrado.

Partiremos em primeiro lugar das várias definições e abrangência do conceito de diplomacia internacional para posteriormente aprofundarmos as principais vantagens e desvantagens encontradas na literatura da coordenação e cooperação multilateral através de instituições, por oposição a uma coordenação e cooperação bilateral, apresentando de seguida as principais classificações de instituições multilaterais encontradas na literatura.



2.1. A diplomacia internacional

A diplomacia pode ser abordada como uma instituição que contribui para a ordem na arena internacional providenciando meios pacíficos para o processo de atuação entre Estados soberanos e outras entidades (Jönsson & Hall, 2005).

Neste espaço internacional, tem vindo a ser observada ao longo dos últimos anos uma alteração geográfica da hegemonia de poderes como é o exemplo mais recente dos novos poderes emergentes, o caso dos denominados BRICS, bloco composto por Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul.

Entre os BRICS, encontra-se o Brasil, Estado membro da CPLP e país de potência média na classificação de países estabelecida por Cooper et al (1993). Estes autores caracterizam os países de potência média como poderes cujo comportamento atua simultaneamente como catalisador na promoção dos desafios globais, facilitador na construção de coligações e como gestor dentro da sua região para promoção e reforço das normas e regras internacionais.

2.2. A cooperação através de instituições multilaterais: vantagens e desvantagens

Na história da cooperação internacional científica, a cooperação multilateral teve um grande impulso no período no pós-Segunda Guerra Mundial, nomeadamente com o Plano de Baruch, coordenado entre os Estados Unidos da América, o Reino Unido e o Canadá, apresentado às Nações Unidas em 1946. O Plano de Baruch tinha como objetivo a criação de um organismo de regulação das armas atómicas – que seria a Comissão da Energia Atómica das Nações Unidas (CEANU). Em 1958, entrou em vigência o Tratado Euratom, assinado anteriormente por seis Estados (França, Alemanha, Bélgica, Itália, Luxemburgo e Países Baixos) para o desenvolvimento da energia atómica para fins cívicos e pacíficos de



forma a alcançar uma independência energética. A nível bilateral, contudo, houve ligeiro aumento relativamente a certos setores como o do comércio nos anos 80 (Keohane, 1990). Keohane (1990) define multilateralismo como «(...) a prática de coordenação de políticas nacionais em grupos de três ou mais estados através de meios de acordos ad-hoc ou institucionais». Esta definição aplica-se à atuação institucional da CPLP, uma instituição multilateral representada por nove Estados membros, com uma coordenação de políticas comuns baseadas em planos estratégicos setoriais que estabelecem instrumentos políticos comuns.

Este processo de decisão e coordenação multilateral é um mecanismo que favorece a representatividade de todos os Estados membros pertencentes à instituição e pode, de igual forma, potenciar uma das vantagens do multilateralismo, a da resolução de conflitos num contexto diplomático (Orbie, 2003).

No que diz respeito às políticas resultantes de processos de decisões multilaterais das representações nacionais dos Estados existe a oportunidade de adequar as políticas setoriais aos sistemas nacionais. Esta situação torna-se ainda mais impactante no caso da ciência e da tecnologia. Estas duas áreas apresentam especificidades próprias e as suas capacidades de resposta aos desafios globais dependem não apenas de uma boa coordenação multilateral, mas necessitam de uma base técnica e de sistemas nacionais eficientes e competitivos.

2.3. Tipos de organizações multilaterais

Passando agora ao levantamento das OM Martin (1992) analisa este tipo de instituições diferenciando Organizações Multilaterais (OM) de Instituições Multilaterais (IM), em que as OM são organizações com mais do que um membro, aplicando-se à CPLP uma OM. O



autor refere os problemas de cooperação, desvantagem na cooperação multilateral consubstanciada por quatro tipos de problemas: problemas de colaboração, de coordenação, persuasão e garantia. Para os problemas de colaboração, o autor define que usando uma estratégia adequada, estendendo a sombra de futuro e criando mecanismos centralizados de confiança se podem ultrapassar os problemas de colaboração e que as OM têm um papel de facilitar a cooperação destes problemas.

De seguida, iremos apresentar quais as várias formas de cooperação multilateral, dentro das quais a CPLP se enquadra como uma instituição política de *soft power*. Nas definições gerais de Taylor & Groom (1978), existem três tipos de organizações internacionais, nomeadamente organizações intergovernamentais, organizações internacionais não-governamentais e empresas multinacionais.

Os critérios de definição para as organizações intergovernamentais são: a) serem basadas num acordo formal entre os governos estatais, b) incluir três ou mais Estados nação como signatários do acordo; e c) possuir um secretariado permanente. Às organizações internacionais não-governamentais foram atribuídos um conjunto de regras, designadamente: a) organizações com membros governamentais e não-governamentais, e b) ter um mínimo de dois países representados sendo que um deles tem de ser uma agência não-governamental. Para as empresas multinacionais são definidas organizações que têm características e motivações similares às empresas de propriedade privada (Muldoon et al, 2011). Tendo em consideração estas definições, a CPLP enquadra-se como organização intergovernamental constituída por nove Estados, regida por uma Declaração Constitutiva assinada a 1996, e apoiada por um secretariado permanente.



Importa referir, no entanto, que não nos foi possível encontrar literatura relevante para o caso específico da cooperação multilateral ao nível da ciência e da tecnologia, uma lacuna que esta tese de mestrado não pretende em qualquer caso colmatar, uma vez que a sua área de atuação se limita apenas à análise do caso específico da CPLP.

3. O caso da Associação de Nações do Sudeste Asiático

A C&T é uma área setorial recente no que diz respeito à sua conceptualização enquanto setor estratégico no quadro político internacional. Iremos efetuar de seguida um levantamento exaustivo do plano estratégico de C&T da Associação das Nações do Sudeste Asiático (ASEAN).

O multilateralismo na região da Ásia-Pacífico é uma característica das relações internacionais do pós-guerra fria que resultou na criação da ASEAN em 1967.

Constitui-se como a primeira organização multilateral intergovernamental a adotar um plano de ação para a ciência, tecnologia e inovação, neste caso tendo o primeiro plano aprovado em 1989 na 4ª reunião Ministros de C&T ASEAN. Esta viria a ser renovada, alargada e aprofundada, tendo atualmente um quinto plano de ação: 2016-2025, adotado em novembro de 2015, procedente ao de 2007-2011 adotado em 2006.

A organização ASEAN é composta por dez Estados-membros, designadamente Brunei Darussalam, Camboja, Filipinas, Indonésia, Laos, Malásia, Myanmar, Singapura, Tailândia e Vietname. A sua génese deu-se com a assinatura a 24 de fevereiro de 1976 de um Tratado de Amizade e de Cooperação (TAC) que tinha como objetivo estratégico (definido no seu artigo 1.º) a promoção da paz perpétua, através da amizade e da cooperação entre os seus países. Atualmente define como objetivo primeiro a “*aceleração*



do crescimento económico, progresso social e desenvolvimento cultural na região (...)²”, marcado pelo desenvolvimento de um mercado comum económico através do Acordo de Livre-Comércio ASEAN (AFTA), assinado em 1992.

A ASEAN surge assim com uma marcada preocupação de promover a segurança e o pacifismo entre os seus membros, aspeto este comum a outros organismos multilaterais da região partilhando de uma visão do multilateralismo como uma política e/ou mecanismo de proteção da região contra o fluxo global económico e de segurança, segundo Acharya (1997).

Uma característica que partilha com a CPLP é a política de não-ingerência na política interna dos seus Estados-Membros, explícita no artigo 2.º da TAC. Assinada a 24 de Fevereiro de 1976 com os objetivos de manutenção da paz e da segurança, esta expandiu no tempo a sua atuação a outras áreas e setores, passando desde a Declaração Concord II ASEAN assinada em 2003, a estar estruturada em três comunidades: (a) uma comunidade política e de segurança; (b) uma comunidade económica, e (iii) uma comunidade sociocultural.

Iremos analisar de seguida com maior detalhe o conteúdo do Plano de Ação para a Ciência, Tecnologia e Inovação (PACTI ASEAN) 2016-2025. Este plano é 6º plano a ser aprovado, foi adotado na 16ª Reunião Ministerial de Ciência e Tecnologia ASEAN, a 6 de novembro de 2015, nas reuniões ministeriais pelos respetivos Ministros de C&T.

Tem como objetivos gerais a integração económica da ASEAN, a conscientização para os impactos da C&T, o desenvolvimento do sistema de investigação e o reforço da competitividade da ciência e tecnologia ASEAN nos mercados globais, assente em quatro

² Mais informação sobre os objetivos da ASEAN poderão ser vistos em:
<http://asean.org/asean/about-asean/>



áreas de intervenção, designadamente (i) o aumento da colaboração entre centros de investigação, (ii) uma maior mobilidade dos investigadores, (iii) a aproximação da ciência e tecnologia à sociedade civil; e (iv) e a aplicabilidade empresarial da inovação.

A primeira área de ação prende-se com o reforço da colaboração estratégica entre academia, centros de investigação, redes de excelência e o setor privado. Este inclui a criação de um quadro legal de direitos de proteção de propriedade intelectual e o desenvolvimento da já criada rede de Ciência e Tecnologia ASEAN (ASTNET). Estes domínios revelam a consciência da ASEAN enquanto ator regional, atuando como facilitador na proteção e disseminação das atividades de C&T, como são os direitos de propriedade intelectual, que desempenham um papel importante para alicerçar a transferência de tecnologia e manutenção dos resultados económicos das empresas de base tecnológica. Segundo Odagiri et al (2010), o desenvolvimento económico envolve um processo de convergência com economias mais desenvolvidas. Este processo surge pelo facto de as economias menos desenvolvidas assimilarem as novas tecnologias com menores custos, dado que não suportam os custos de inovação, mas apenas os de adaptação e implementação da tecnologia. A existência de sistemas harmonizados de proteção de direitos de propriedade intelectual faz com que essa transferência de tecnologia ocorra de forma controlada e com o apoio da entidade inovadora, de uma forma mais eficaz, eficiente e com melhores resultados do que pela simples cópia não autorizada dessa tecnologia. Uma segunda área de ação diz respeito ao da mobilidade de cientistas e investigadores e à dinamização da participação feminina e juvenil em atividades de ciência, tecnologia e inovação.



A terceira área de ação foca o estabelecimento de um sistema inovador e de uma parceria inteligente entre os agentes de inovação, as grandes corporações e micro e pequenas e médias empresas de forma a promover a aplicabilidade das soluções encontradas em C&T, tendo como consequência final o aumento da competitividade das economias.

Uma quarta área de ação é dedicada à consciencialização civil e ao reforço da aculturação da C&T, promovendo um círculo virtuoso de renovação e promoção do sistema científico. Sendo este o 6º Plano de Ciência e Tecnologia observamos uma estratégia mais focada num menor número de áreas de intervenção em comparação com os planos analisados.

4. A Comunidade dos Países de Língua Portuguesa

Institucionalmente, a CPLP tem personalidade jurídica e autonomia financeira (artigo 2.º de Estatutos da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa) CPLP (2007). Os seus órgãos de governação são os seguintes (ver figura 1 em anexo para uma melhor compreensão do seu relacionamento): (a) Conferência de Chefes de Estado e de Governo; (b) Conselho de Ministros; (c) Comité de Concertação Permanente (CCP); (d) Secretariado Executivo; (e) Reuniões Ministeriais.

Compete à Conferência dos Chefes de Estado e de Governo definir e orientar a política geral e as estratégias da CPLP, cabendo ao Conselho de Ministros coordenar as atividades, supervisionar o funcionamento e desenvolvimento, e aprovar o orçamento da Comunidade, definido pelo estatuto 10º (Conferência de Chefes de Estado e de Governo) CPLP (2007). Por sua vez, cabe às Reuniões Ministeriais coordenar, em nível ministerial ou equivalente, as ações de concertação e cooperação nos respetivos sectores governamentais, definido pelo estatuto 8º (Órgãos) CPLP (2007).



A existência de uma estrutura permanente na Comunidade, constituída pelo CCP e pelo Secretariado Executivo, é uma característica importante, na medida em que lhe permite alguma autonomia de tomada de decisões e de dar seguimento à implementação das orientações estratégicas políticas privilegiadas. Cabe ao CCP coordenar as atividades, supervisionar o funcionamento e desenvolvimento, definir, adotar e implementar as políticas e os programas de ação e aprovar o orçamento da Comunidade, cabendo ainda ao Secretariado Executivo, principal órgão executivo da CPLP, a implementação das decisões da Conferência de Chefes de Estado e de Governo, do Conselho de Ministros dos Negócios Estrangeiros e do CCP, bem como apresentar propostas ao Conselho de Ministros e às Reuniões Ministeriais, após consulta ao CCP, Artigo 14º (Comité de Concertação Permanente), CPLP (2007).

A área da C&T é uma das competências da direção de ação cultural e da língua portuguesa, que assessora o Secretariado Executivo da CPLP.

4.1 Plano Estratégico de Cooperação Multilateral no Domínio da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior da CPLP (2014-2020)

A ciência e tecnologia é uma preocupação da CPLP, ideia presente na Declaração Constitutiva da Comunidade de 1996. Neste documento, é afirmada a “dinamização e o aprofundamento da cooperação no domínio universitário, na formação profissional e nos diversos sectores da investigação científica e tecnológica com vista a uma crescente valorização dos seus recursos humanos e naturais, e a promoção e reforço das políticas de formação de quadros” (CPLP, 1996, p. 2), ideia que tem vindo ser reforçada nas sucessivas Reuniões dos Ministros do Ensino Superior, Ciência e Tecnologia da CPLP e concretizada na V Reunião dos Ministros do Ensino Superior, Ciência e Tecnologia da



CPLP, realizada em Luanda, a 12 de junho de 2012 no Plano Estratégico de Cooperação Multilateral no Domínio da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior da CPLP (2014-2020) (PEM-C&T-ES/CPLP) (CPLP, 2014),. Definido nas reuniões de Ministros do respetivo pelouro de cada Estado-Membro, o Plano define os objetivos e eixos estratégicos de cooperação multilateral para o período compreendido entre 2014 e 2020, é operacionalizado através do Plano de Ação de Cooperação Multilateral no Domínio da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior da CPLP, em que são apresentadas as atividades previstas divididas em eixos estratégicos. Estes eixos estão operacionalizados por biénios (2014-2016, 2016-2018, e 2018-2020, respetivamente), seguindo uma estrutura em todo semelhante ao programa de investigação da Comissão Europeia (CE) Horizonte 2020. Para cada biénio em duas ações prioritárias com dois projetos prioritários que funcionam de acordo com o quadro das relações de cooperação – a nível multilateral e a nível bilateral.

O Ensino Superior, a Investigação, Desenvolvimento e Inovação são definidos como os pilares centrais deste plano, desagregados nos seguintes seis eixos estratégicos:

1. Eixo I - Espaço do Ensino Superior;
2. Eixo - II Mobilidade de estudantes, docentes, investigadores e cientistas altamente qualificados da CPLP;
3. Eixo III - Rede de informação, avaliação e promoção da qualidade do Ensino Superior;
4. Eixo IV - Espaço de Ciência e Tecnologia da CPLP;
5. Eixo V - Programas comuns de investigação, inovação e formação avançada para a internacionalização da CPLP nos domínios do ensino superior e tecnologia; e
6. Eixo VI - Espaço de Inovação da CPLP.



Recorremos à metodologia de análise de conteúdo seguindo Moraes (1999) para analisar e interpretar o conteúdo do documento oficial político, orientada para retirar o maior sentido informacional. Moraes (1999) define cinco estádios na implementação da sua metodologia de análise de conteúdo, designadamente (i) análise prévia dos objetivos de estudo, (ii) contabilização do conteúdo, (iii) categorização das unidades contabilizadas, (iv) descrição, e (v) interpretação. Iremos abordar de seguida de forma individualizada e sequencial cada um destes estádios.

4.1.1. Análise prévia dos objetivos do estudo

O primeiro estádio da metodologia definida por Moraes (1999) caracteriza-se pela análise do contexto de forma prévia, a origem e a estrutura dos documentos que irão ser analisados, designadamente o enquadramento político do Plano através da leitura comparativa com a Declaração Constitutiva de 1996 e o PEM-C&T-ES/CPLP (CPLP, 2014). Este Plano encontra-se dividido por quatro capítulos:

Sumário Executivo

1. Plano Estratégico de Cooperação Multilateral no Domínio da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior da CPLP (2014-2020)

2. Plano de Ação de Cooperação Multilateral no Domínio da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior da CPLP (2014-2020)

3. Estruturas de apresentação, operacionalização, implementação e financiamento de projetos

As palavras selecionadas foram contabilizadas e analisadas por capítulos.



4.1.2. Contabilização do conteúdo

Neste segundo estágio, foram selecionadas determinadas palavras para serem contabilizadas nos respetivos Planos Estratégico e de Ação de acordo com o objetivo de análise deste trabalho de investigação. As palavras selecionadas foram as que se seguem: *bilateral, ciência, concertação, cooperação, desenvolvimento, educação, Ensino Superior, estratégico, formação, inclusão, inovação, internacional, investigação, investigador, mobilidade, mudança, multilateral, projeto, regional setorial, social, tecnologia, tecnologia da informação e da comunicação (TICs), transversalidade*. Estas palavras foram escolhidas de acordo com os temas do Plano Estratégico – CTES e de forma a responder às perguntas de partida deste trabalho de investigação, em que medida existe uma estratégia CPLP para a C&T e de forma a atuação multilateral é adequada para a implementação da estratégia.

4.1.3 - Categorização das unidades contabilizadas

No terceiro estágio, as palavras selecionadas irão ser categorizadas em dois grupos, correspondendo às perguntas de análise deste trabalho. Um primeiro grupo associado à análise do setor objeto de estudo: a ciência e tecnologia, e um segundo grupo correspondendo à análise do âmbito de atuação política da CPLP: a cooperação multilateral. Na avaliação da Estratégia para a C&T foram identificadas e agrupadas palavras relacionadas com este tema, como sendo *ciência, tecnologia, inovação, investigação, investigador, projeto(s), Ensino Superior, formação e Tecnologia da Informação e Comunicação (TIC)*.



No que diz respeito ao âmbito de atuação política da Comunidade as palavras selecionadas foram *cooperação, multilateral, bilateral, regional, internacional e por último, desenvolvimento*.

4.1.4 - Descrição e interpretação

Neste quarto estágio da metodologia definida por Moraes (1999), iremos analisar e apresentar os principais resultados obtidos para cada uma das duas categorias de termos definidas no anterior estágio, designadamente "a estratégia da CPLP na área da ciência e tecnologia" e "cooperação multilateral".

4.1.4.1 A estratégia da CPLP na área da C&T

Para analisar a estratégia da CPLP na área da C&T foram contabilizadas as palavras previamente selecionadas presentes na tabela 1.

As palavras "Ciência" e "Ensino Superior" são as palavras com maior número de repetições, com 100 e 96, respetivamente, das quais aparecem em conjunto 41 vezes, o que demonstra uma associação mútua entre Ensino Superior e Ciência, espelhando as necessidades do conjunto de países que compõe esta organização. O enquadramento político destas palavras é realizado no sumário executivo e no preâmbulo – diretrizes orientadoras da CPLP para a CTES. No sumário executivo a palavra com maior destaque é ciência que é descrita como vetor para o desenvolvimento social e crescimento económico, por outro lado a palavra Ensino Superior é substituída por *formação graduada e pós-graduada de recursos humanos*. Contudo, no preâmbulo – diretrizes orientadoras da CPLP para a Ciência, Tecnologia e Ensino Superior é reforçada a ideia do “potencial do ensino superior, da ciência e da tecnologia como vetores estratégicos (...)” e da sua



importância para a “consolidação dos objetivos da CPLP (...)”. Os objetivos para a ciência e ensino superior são enquadrados no preâmbulo em que é explicada a atuação da CPLP através da cooperação multilateral na ciência e ensino superior cuja concretização decorre através da valorização dos recursos humanos, reforço das políticas de formação de quadros e no domínio da ciência e tecnologia de forma a impulsionar a produção, valorização, disseminação do conhecimento científico pela sociedade. No que diz respeito à ciência é ainda referido a capacitação científica e tecnológica. A seção 1.2 Objetivo geral e objetivos específicos do Plano Estratégico define de forma mais clara as intenções políticas da CPLP para a CTES. Os objetivos específicos aclaram o desenvolvimento de redes de IE's e de investigação dos EM da CPLP, definem ações conjuntas de qualificação e académica, científica e tecnológica, assim como impulso à produção e circulação do conhecimento científico e tecnológico e dinamização da internacionalização da CTES.

Por outro lado, a ciência faz-se do trabalho de investigação e dos respetivos investigadores. Tendo em conta que a investigação não existe sem investigadores e que ambos necessitam de políticas específicas, iremos analisá-las em separado. No PEM-C&T-ES/CPLP (CPLP, 2014), a mais usada é investigação com 73 repetições em oposição às 25 repetições de investigador, principal agente para a concretização de uma ação, com maior incidência no Eixo II Mobilidade de estudantes, docentes, investigadores e cientistas altamente qualificados da CPLP e Eixo VI Espaço de Inovação. Ainda não sendo o eixo estratégico dedicado a ações concretas para a ciência e tecnologia é clara a associação de investigação à mobilidade e à inovação, sendo que a mobilidade será realizada em grande parte no setor da investigação e a inovação decorrerá de um investimento em investigação.



Neste sentido, é clara a concentração da CPLP na investigação atuando como facilitador, no sentido de coordenação geral das políticas e/ou estratégias. O Eixo IV Espaço de Ciência e Tecnologia da CPLP baseia-se nas seguintes ações:

- I. Criação da agenda anual da Ciência e Tecnologia da CPLP;
- II. Celebração do dia Mundial da Ciência para a Paz e o Desenvolvimento;
- III. Portal de observação da sociedade de informação da CPLP;
- IV. Repositório Científico da CPLP / Portal de Acesso Aberto da CPLP;
- V. Catálogo integrado das Bibliotecas Nacionais e das Instituições de Ensino Superior da CPLP;
- VI. Ciclo Anual de Colóquios sobre Ciência e Tecnologia da CPLP;

No que diz respeito aos investigadores, as poucas ações existentes concentram-se no Eixo II. Mobilidade de estudantes, docentes, investigadores e cientistas altamente qualificados da CPLP descontruído nas seguintes ações:

- II3. Programa de mobilidade de docentes e investigadores da CPLP;
- III4. Programa de mobilidade de investigadores Doutorados dos Centros de Excelência Tecnológicos no Espaço da CPLP.

Eixo IV. Revista Anual Eletrónica de Investigadores da CPLP (MP).

Este Eixo é uma resposta à dificuldade experienciada pelos investigadores e/ou estudantes na obtenção de visto e custeamento das estadas neste sentido, o financiamento de projetos de investigação comuns poderia resultar também numa base comum para o aprofundamento das relações entre investigadores e/ou estudantes do espaço CPLP e, ao mesmo tempo, o aprofundamento da investigação.



Nos capítulos 4.2 e 4.3 analisaremos a informação baseada na metodologia apresentada de forma analisar as boas práticas e lacunas no Plano.

Uma vez mais a maior incidência concentra-se no sumário executivo e no preâmbulo – diretrizes orientadoras da CPLP para a CTES.

4.1.4.2 A cooperação multilateral da CPLP

Para a presente análise, as palavras contabilizadas no âmbito da cooperação multilateral presentes na tabela 2, indicam um maior número de repetições para a palavra cooperação, nomeadamente no preâmbulo – diretrizes orientadoras da CPLP para a Ciência, Tecnologia e Ensino Superior (12) e de igual número de repetições nas seções sumário executivo e 1.2 Objetivo Geral e objetivos específicos do Plano Estratégico (9). Importa realçar que esta palavra vem sempre associada à palavra multilateral, compondo a palavra cooperação multilateral com exceção no parágrafo que introduz a Declaração Constitutiva da CPLP de 1996. Este fato é justificado pela ausência da palavra cooperação multilateral nos setores do ensino superior e da investigação na Declaração Constitutiva. Na Declaração Constitutiva podemos ler “Dinamizar e aprofundar a cooperação no domínio universitário, no da formação profissional e nos diversos sectores da investigação científica e tecnológica com vista a uma crescente valorização dos seus recursos humanos e naturais, bem como promover e reforçar as políticas de formação de quadros” denotando claramente uma ausência do modo de atuação multilateral. Esta ausência do princípio da multilateralidade pode ser entendida como um espaço de escolha do âmbito de atuação organização nesta política setorial.

Justificando este racional aparece a palavra “bilateral” na seção do sumário executivo respeitante à existência de projetos já a decorrer a nível bilateral ou regional que são



incluídos como projetos primeiro biénio (2014-2016) deste Plano mas com a ressalva de serem assumidos com uma dimensão multilateral. A palavra bilateral aparece ainda na seção no ponto 6 da 3.2 Operacionalização, Implementação e Financiamento do Plano Estratégico para as ações de cooperação a nível bilateral entre os EM e parceiros internacionais. A escolha destes projetos a decorrer a nível bilateral, representa uma ausência de outros sistemas de investigação de outros países dentro do espaço CPLP e a perda de uma oportunidade para uma troca de transferência de conhecimento.

Contrariamente à palavra bilateral, o âmbito regional aparece com maior regularidade no texto com um total de 11 vezes, apresentada com um sentido não de atuação política da CPLP, mas no sentido de repercussão dos resultados do Plano a nível regional, expressa na seção 2. Plano de Ação e coordenação de cooperação multilateral no domínio da ciência, tecnologia, e ensino superior da CPLP (2014-2020) “O interesse da implementação de uma cooperação multilateral que potencie o ensino superior e a ciência e tecnologia no espaço CPLP, com repercussões ao nível das relações de cooperação sub-regionais e internacionais”, o que demonstra a vontade dos países CPLP integrarem outros blocos regionais onde encontram sinergias nestas áreas.

Podemos concluir que a nível setorial existe uma aposta da CPLP na formação avançada e nível de investigação através de ações a nível de coordenação e não de investimento direto como sendo o financiamento a projetos de investigação. A nível político é clara a preferência pela multilateralidade como âmbito de atuação e de articulação com os EM, de modo a adaptar as ações às especificidades de cada EM e atingir os objetivos globais da Comunidade, não sendo clara, contudo a estratégia regional da CPLP para a C&T.



4.2 Boas Práticas na Implementação do Plano Estratégico de Cooperação Multilateral no Domínio da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior da CPLP (2014-2020)

Neste capítulo iremos analisar de forma crítica as boas práticas do PEM-C&T-ES/CPLP (CPLP, 2014) analisando cada um dos eixos estratégicos do mesmo comparando quando relevante com o Plano PACTI (ASEAN, 2016).

Como referido anteriormente, o PEM-C&T-ES/CPLP (CPLP, 2014) assenta em dois pilares, designadamente – (i) um primeiro dedicado ao ensino superior; e (ii) um segundo dedicado à investigação, desenvolvimento e inovação.

Iremos analisar as ações com maior relevância para o nosso objeto de estudo, quer de forma individual, quer de forma comparativa a outros planos estratégicos. Para o efeito, efetuaremos uma análise dos eixos estratégicos incluídos no PEM-C&T-ES/CPLP (CPLP, 2014). Os eixos estratégicos coincidem com os pilares definidos e são abrangentes no domínio da atuação, respondendo às diferentes necessidades dos EM da CPLP. Quando considerado relevante, a análise do primeiro será efetuada nesta seção também à luz do plano estratégico da ASEAN, o PACTI anteriormente referido.

Passamos de seguida a analisar cinco dos seis eixos estratégicos dos planos estratégicos da CPLP quando comparados com as da ASEAN. Deixamos de fora o eixo III por não ser relevante para o nosso objeto de estudo, dado ser dedicado à compilação de dados legislativos e indicadores de avaliação dos sistemas de Ensino Superior dos EM CPLP (recomendamos, caso seja necessário, voltar ao início da seção 4.1 acima para relembrar quais os seis eixos estratégicos em que CPLP, 2014, é estruturado).



4.2.1 - Eixo estratégico I

O eixo estratégico I de PEM-C&T-ES/CPLP (CPLP, 2014) debruça-se sobre o espaço do ensino superior da CPLP. Neste eixo, constatámos que os editores focam a sua ação em apoiar a implementação de políticas de harmonização do sistema de avaliação e acreditação de instituições, bem como de reconhecimento de cursos e de diplomas. Esta é uma resposta coerente à necessidade de internacionalização das Instituições de Ensino Superior (IES) dos países da CPLP devido ao aumento da competição por elas sentidas no contexto da globalização (Friedman, 2005). Estas políticas serão implementadas através de um mapeamento e diagnóstico de avaliação e acreditação das IES no espaço CPLP, um documento que pode ser útil como *benchmarking* para melhoria da qualidade curricular destas, como referido por Van der Wande (2008). Por outro lado, consideramos que um sistema de acreditação de diplomas surge como resposta da CPLP face ao fenómeno de *brain drain* que afeta muitos dos seus países. Mais uma vez, a Comunidade assume um papel não invasivo, de entidade facilitadora de uma coordenação voluntária. É de notar, contudo, que o sucesso destas políticas coordenadas de adesão voluntária encontra-se dependente destas serem acompanhadas ao nível nacional por políticas de implementação e de complemento da ação da Comunidade por parte dos EM.

O plano de ação deste eixo estratégico previa o lançamento do Portal do ensino superior, ciência e tecnologia da CPLP³, entretanto criado, onde estão previstas, entre outras, a divulgação de indicadores nacionais identificados e dinamizados de ciência e tecnologia, de inovação e ensino superior, assim como de iniciativas científicas dos EM. Consideramos que o papel que poderá ser aqui desempenhado pela CPLP serve de

³ Disponível em <http://www.cplp.org/Default.aspx?Areaid=30>.



complemento e de elemento de divulgação necessário e único, com um potencial significativo de geração de sinergias ao nível das de políticas de CTES da Comunidade.

4.2.2 - Eixo estratégico II

O eixo estratégico II dedica-se a promover a mobilidade de estudantes, docentes, investigadores e cientistas altamente qualificados da CPLP entre os seus EM.

Iremos analisar em primeiro lugar a mobilidade entre investigadores, prevista em CPLP (2014), de forma muito particular na ação prioritária II.4 para o biénio 2014-2016⁴. A mobilidade é uma das dimensões mais importantes no mundo da investigação, por facilitar o intercâmbio do conhecimento e gerar importantes sinergias ao nível de *outputs* científicos, leia-se publicações, como referido por Georghiou (1998). Com este intuito, a ação da Comunidade neste âmbito surge ao nível da sensibilização e, posteriormente, numa fase mais avançada, eventual coordenação de programas entretanto criados de vistos para investigadores dentro (mas também fora) do espaço CPLP. Estes programas, atuando também fora da Comunidade, poderiam gerar externalidades positivas adicionais ao nível da promoção da língua portuguesa através da ciência, bem como, através do alargamento das redes de investigadores, do aumento do número e do impacto das publicações e respetiva internacionalização dos investigadores da CPLP. Consideramos que esta seria também uma oportunidade de promover uma maior coordenação com outros organismos internacionais que financiam atividades de investigação, como é o caso da Comissão Europeia, no âmbito das ações de mobilidade Marie Skłodowska-Curie do Programa Horizonte 2020. De fato, estas ações permitem a mobilidade de investigadores entre países

⁴ Designadamente através dos denominados “Programas de mobilidade regionais e sub-regionais de académicos, investigadores e cientistas”, com o objetivo de facilitar a mobilidade de investigadores dentro do espaço CPLP.



europeus e países terceiros para o período compreendido entre 2014 e 2020. É a nosso ver benéfica a coincidência entre o horizonte temporal de CPLP (2014) e as ações de mobilidade acima mencionadas no sentido de maximizar o potencial benefício de ambas as programações.

Consideramos que a mobilidade é um processo único de partilha de conhecimento e de experiência, bem como de promoção de sinergias, de externalidades positivas e de uma maior eficiência no uso de recursos disponíveis limitados. O potencial da mobilidade é maximizado no âmbito da Comunidade de forma óbvia pela partilha de uma língua comum, o português. Esta partilha de língua e as vantagens dela advinda ao nível da mobilidade de investigadores pode, também, ser concretizável com outros países com comunidades que também partilham a língua portuguesa como são Macau, na República Popular da China, ou Goa, Diu e Damião na Índia, como ocorre atualmente com o Programa Mobilidade Intra-África, Caraíbas e Pacífico (ACP), implementado pela Agência Executiva para a Educação, Audiovisual e Cultura (AEEAC) da Comissão Europeia. Ainda no exemplo do Horizonte 2020, importa referir que a nova programação anual terá maior abertura a parceiros fora da União Europeia UE, no sentido de combater os desafios sociais que afetam todas as sociedades a nível global.

Contudo, as ações de mobilidade previstas no plano de ação da CPLP não se limitam apenas a investigadores. Estudantes e docentes estão de igual forma abrangidos por ações de mobilidade, bem como gestores, dirigentes e técnicos do ensino superior, ciência e tecnologia da CPLP. Estas iniciativas, as quais não iremos aprofundar nesta tese por limitações de espaço, são, em nossa opinião, essenciais para maximizar o impacto das políticas de educação e C&T nacionais. A promoção da mobilidade destes agentes no



espaço comunitário é também um elemento presente nos sucessivos planos estratégicos de C&T da ASEAN, embora restringidos aos gestores e técnicos de C&T⁵, contrariamente ao foco que encontramos na CPLP ao nível dos investigadores.

4.2.3 - Eixos IV e V

Os eixos estratégicos IV e V dedicam-se, respetivamente, a promover um espaço comum de C&T na CPLP e a construir programas comuns de investigação, inovação e formação avançada para a internacionalização da Comunidade nos domínios do ensino superior, C&T.

Optamos por analisá-los numa mesma secção por ambos contribuírem de forma semelhante para os objetivos gerais da CPLP ao nível da CTES, tal ponto que consideramos que ambos eixos possam ser incluídos num mesmo.

Em primeiro lugar, quanto ao eixo estratégico IV, este prevê, por um lado, a realização de ações revistas, na nossa opinião, de um carácter simbólico dada que não prevê mecanismos de financiamento de investigação como projetos de investigação, como é o caso da (i) negociação de uma agenda anual de C&T da CPLP, (ii) a celebração do dia mundial da ciência para a paz e o desenvolvimento; e (iii) a realização de um ciclo anual de colóquios sobre C&T da CPLP. No entanto, gostaríamos de colocar a ênfase da nossa análise naquelas ações com maior impacto, na nossa opinião, ao nível do produto final das políticas de CTES dos EN, designadamente: (i) a construção de um repositório científico da CPLP na forma de um portal de acesso aberto; e (ii) o lançamento de uma revista anual eletrónica de investigadores da CPLP. A importância destas duas ações do seu impacto ao

⁵ Para mais informação, ver a análise comparativa efetuada na tabela 1 de ASEAN (2016, p. 5-9)



nível da disseminação pública e harmonizada do levantamento do património científico no mundo lusófono, até ao momento inexistente.

Quanto ao eixo estratégico V, este é composto por um conjunto de ações de desenvolvimento de redes de instituições de ensino e de investigação, bem como de criação de cursos virtuais da CPLP. De entre as ações incluídas neste eixo, pensamos merecer especial destaque a criação de uma rede de centros de excelência da CPLP, consubstanciada como projeto a ser implementado no biénio de 2014-2016. O impacto potencial desta ação na constituição de sinergias e de externalidades positivas nos setores de CTES dos EM é significativo. Prova desse potencial, constatamos que ações análogas foram incluídas e executadas nos planos estratégicos de C&T da ASEAN designadamente (i) no plano estratégico 1996-2000 no que toca à constituição de redes de excelência (estratégia 4); (ii) no plano estratégico 2001-2004 quanto à constituição de redes e programas de centros de excelência (no objetivo 1); e no plano estratégico 2007-2011 quanto ao estabelecimento de redes e programas de centros de excelência em C&T (objetivo 3). Como esperado numa fase inicial, estas iniciativas no âmbito da ASEAN ocorreram a montante do processo, com um maior foco na constituição de plataformas de colaboração e troca de boas práticas, como foi o caso da ASEAN Science and Technology Network (ASTNET) entre 1997 e 1998. Ainda que recente foi já criado o Portal do Ensino Superior, Ciência e Tecnologia da CPLP, ainda em desenvolvimento.

4.2.4 - Eixo VI

O eixo estratégico VI do PEM-C&T-ES/CPLP (CPLP, 2014) tem por objetivo promover um espaço de inovação no âmbito da CPLP pela estruturação de condições propícias à viabilização e estímulo de um ambiente favorável à transferência de conhecimento e ao



desenvolvimento tecnológico, colocando uma forte ênfase na interação deste espaço com os agentes empresariais da Comunidade.

Neste contexto, consideramos que as ações com maior impacto potencial naquele objetivo são (i) a interação com o setor empresarial pela criação de uma rede de trabalho colaborativo entre investigadores e empresas da CPLP, bem como pela implementação de programas de desenvolvimento tecnológico em apoio das atividades de pequenas e médias empresas; e (ii) a implementação de um programa de qualificação de estudantes de instituições de ensino superior para a prestação de serviços para a comunidade. Como suporte, o eixo prevê também o desenvolvimento de infraestruturas de apoio, tais como equipamentos e de material de laboratório, bem como de uma plataforma virtual. Consideramos que estas ações são de extrema importância para colmatar o vazio de coordenação política atualmente existente ao nível da colaboração entre centros de investigação e tecnológicos nacionais dos EM, viabilizando assim a transferência de conhecimento e a potenciação de inovação entre esses centros, mas também, e principalmente, entre os centros os agentes empresariais no mundo lusófono. De facto, o valor competitivo de um setor económico encontra-se amplamente associado à sua capacidade de inovar, de gerar valor acrescentado, como referido por OCDE & Eurostat (2005). A este respeito, estes autores definem o conceito de inovação como a implementação de um produto (bem ou serviço) ou processo novo ou significativamente melhorado, como seria o caso o caso de um novo método organizacional nas práticas de negócios, na organização do local de trabalho ou, para o caso que aqui nos ocupa, a coordenação multilateral no contexto da CPLP das políticas de ensino superior e C&T dos seus EM.



4.3. Lacunas na Implementação do Plano Estratégico de Cooperação Multilateral no Domínio da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior da CPLP (2014-2020)

Nesta seção, iremos identificar as lacunas em nossa opinião existentes em PEM-C&T-ES/CPLP (CPLP, 2014). Para o efeito, iremos apresentar organizar esta seção em duas subseções, agrupando em cada uma delas tipos diferentes de lacunas, quando relevante, à luz de ASEAN (2016). Em primeiro lugar, as denominadas lacunas gerais. De seguida, iremos apresentar lacunas relativas aos instrumentos previstos em CPLP (2014).

4.3.1 Lacunas gerais

De uma forma geral, ainda que PEM-C&T-ES/CPLP (CPLP, 2014) seja um plano com a clara intenção de valorizar a C&T no espaço lusófono, observamos um elevado grau de ambição no seu conteúdo e nas ações nele previstas (dada sua abrangência nos domínios CTES), sobretudo por se tratar de um primeiro plano e por não ter base experiência prévia de implementação, correndo o risco de ter um reduzido nível de execução no final dos sete anos.

Neste mesmo espírito, PEM-C&T-ES/CPLP (CPLP, 2014) conta para a sua implementação com um elevado número de parceiros (no total dezassete⁶), quer internos, dos EM, quer externos à Comunidade. Sem entrarmos em considerações mais sensíveis sobre a capacidade e o grau de compromisso dos agentes dos EM em implementar as recomendações e ações acordadas no âmbito da Comunidade, resulta claro que esta multiplicidade de agentes externos à CPLP sobre os quais depende em grande medida a execução de PEM-C&T-ES/CPLP (CPLP, 2014), e sobre os quais a Comunidade não detém nenhum controlo efetivo, surge como uma limitação à sua implementação.

⁶ Para mais informações sobre os parceiros ver pp.29 de CPLP, 2014



Consideramos assim haver uma inadequação entre objetivos e meios previstos na estratégia.

Por outro lado, PEM-C&T-ES/CPLP (CPLP, 2014) refere de forma recorrente o conceito de "estratégia regional da CPLP em C&T". No entanto, este conceito não é definido no texto, ficando por esclarecer como se pretende alcançar esse caráter regional numa organização cujos EM apresentam descontinuidade territorial. No limite, dever-se-ia falar em várias estratégias regionais, se estivermos a referir-nos às várias sinergias estratégicas que podem ser estabelecidas em C&T coordenadas com os vários espaços regionais onde coexistem os EM da CPLP, como é o caso da ASEAN, da UE, da Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral (SADC) ou da Comunidade Económica dos Estados da África Ocidental (ECOWAS), por enumerar alguns. Em qualquer caso, o texto não é sequer explícito quanto a quais as parcerias consideradas, como estas podem contribuir para a implementação do PEM-C&T-ES/CPLP (CPLP, 2014) e quais os atores regionais em específico com quem colaborar. A este respeito, e face à dispersão regional que caracteriza os centros de investigação dentro do espaço lusófono, consideramos que a CPLP pode e deve funcionar como um ator intermediário e facilitador de parcerias com outras instituições de financiamento da investigação, como é o caso da CE. Este tipo de protocolos bilaterais entre instituições multilaterais regionais não seria novo, como constatamos pela cooperação entre a CE e a ASEAN, existindo esta a vários níveis, como é o caso do EU-SHARE, acordo de capacitação da CE com a região ASEAN no setor do ensino superior, ou o caso do plano de ação Bandar Seri Begawan para o fortalecimento da parceria UE-ASEAN (2013-2017). Esta iniciativa de cooperação externa da EU com a



ASEAN, cujo plano de ação Bandar Seri Begawan prevê a promoção da C&T do qual se inclui a cooperação no programa de investigação europeu Horizonte 2020.

De fato, a lacuna de PEM-C&T-ES/CPLP (CPLP, 2014) aqui identificada torna-se evidente quando comparado com ASEAN (2016), que dedica dois capítulos à identificação das áreas prioritárias e aos objetivos da cooperação com outros parceiros.

Por último, uma outra lacuna geral identificada prende-se com a sua operacionalização. As suas datas de concretização estão organizadas em dois eixos estratégicos por biénio. Contudo, não estão definidos quais os eixos estratégicos a serem implementados em cada biénio. Por definição, a concretização de um qualquer plano de ação requer um planeamento e uma coordenação estruturados de modo a atingir os objetivos e cumprir resultados. Este planeamento encontra-se ausente em PEM-C&T-ES/CPLP (CPLP, 2014).

4.3.2 Lacunas observadas nos instrumentos

Após estas primeiras considerações gerais, iremos de seguida analisar de forma mais detalhada outras lacunas específicas observadas em nossa opinião ao nível dos instrumentos a disposição da Comunidade para executar e implementar o PEM-C&T-ES/CPLP (CPLP, 2014).

Em primeiro lugar, consideramos importante referir novamente o lançamento do portal do ensino superior, C&T da CPLP, com o intuito de identificar e harmonizar indicadores de C&T, inovação e ensino superior, assim como a divulgação de informação dos EM. Este portal já se encontra disponível online. No entanto, não contém ainda a informação prevista no PEM-C&T-ES/CPLP (CPLP, 2014), como são os indicadores de C&T, ensino superior e inovação, as informações relevantes disponibilizadas pelos EM nestes domínios, e o levantamento das publicações científicas dos EM. Adicionalmente, PEM-



C&T-ES/CPLP (CPLP, 2014) refere que este portal deveria também incluir um observatório do ensino superior da CPLP e o mapeamento de informação sobre as IEs e centros de investigação CPLP, dando especial relevo à investigação realizadas e instrumentos de financiamento. Aqui a lacuna identificada prende-se com a falta de meta temporal definida para a inclusão destas componentes no portal. Receamos que essa falta de metas temporais poderá fazer com que estas ações não sejam nunca implementadas, pela falta de responsabilização dos agentes responsáveis pela sua concretização. Uma última lacuna identificada a respeito deste instrumento prede-se com a reduzida aplicabilidade das ações previstas, consideradas em nossa opinião como tendo um foco puramente teórico e deixando de lado ações com resultados práticos mais visíveis, como sendo elas a inclusão no portal de uma área dedicada à apresentação de parceiros dentro da Comunidade para participação em projetos de investigação, com possibilidade de procura. Em segundo lugar, iremos analisar as fontes de financiamento que irão alicerçar a implementação de PEM-C&T-ES/CPLP (CPLP, 2014). O documento refere que o financiamento arrecadado para este fim irá ser consolidado no entretanto a ser criado "fundo comum para a sua operacionalização". Este seria financiado de forma conjunta pelo fundo especial da Comunidade e por contribuições dos EM voluntárias ou alocadas de forma anual pelos seus orçamentos de Estado, nas suas componentes dedicadas a ensino superior, C&T e inovação, promovendo ainda a alavancagem de recursos financeiros complementares junto de organizações internacionais e do setor privado. Mais uma vez sem definir um horizonte temporal para a sua concretização, PEM-C&T-ES/CPLP (CPLP, 2014, p. 29) prevê também a criação de um Fundo de Investigação da CPLP, para garantir financiamento de projetos científicos e de inovação e



desenvolvimento tecnológico. As lacunas identificadas a este respeito são várias e afetam em grande medida a capacidade de implementação e o sucesso do plano. Por um lado, as contribuições são meramente voluntárias, retirando a necessária previsibilidade à realização de ações, sobretudo numa altura em que todos os seus EM enfrentam dificuldades orçamentais. Esta dificuldade é observada no caso do fundo especial da Comunidade, e será também intrínseca quer ao fundo comum, quer ao fundo de investigação, quando criados. Por outro lado, não são referidos montantes, nem sequer indicativos ou na forma de objetivo mínimo de dotação orçamental necessária a concretização das medidas e ações acordadas.

4. Conclusões

Nesta tese, pretendemos analisar se a multilateralidade de atuação política da CPLP é a mais adequada para a implementação do plano estratégico.

Para o efeito, recorreremos em primeiro lugar à metodologia apresentada por Moraes (1999) de análise de conteúdo dos principais documentos políticos da CPLP para a CTES para inferir quais as verdadeiras prioridades da Comunidade nestes setores a partir das palavras incluídas nesses textos. São esses textos: (i) a declaração constitutiva da Comunidade (CPLP, 1996); e (ii) o plano estratégico de cooperação multilateral no domínio da ciência, tecnologia e ensino superior da CPLP para o período compreendido entre 2014 e 2020 (CPLP, 2014).

Em complemento desta análise, foi também realizada uma análise comparativa com os planos estratégicos CTES da organização multilateral com maior experiência na produção de estratégias de coordenação naqueles setores, a ASEAN, podendo esta ser caracterizada como aquela num estágio mais avançado de desenvolvimento.



As principais conclusões retiradas da aplicação das metodologias acima descritas são as seguintes:

- I. Constatámos que ASEAN (2016) apresenta um maior foco na transferência de tecnologia pela promoção de atividades de I&D em setores como biotecnologia, economia verde e economia digital;
- II. Consideramos que a diferença no nível de atuação entre a CPLP e a ASEAN, atuando esta última em níveis de cooperação e de implementação mais complexos e aprofundados, se deve em primeiro lugar, ao maior número de anos de experiência acumulada da ASEAN no que toca a CTES; e em segundo lugar, ao estágio menos avançado de desenvolvimento dos setores de C&T, I&D e ensino superior nos EM da CPLP quando comparados com os EM da ASEAN. No segundo dos casos, importa referir como a ASEAN contava em média entre 2005 e 2014 com cerca de 7.304 investigadores a tempo inteiro, enquanto esse indicador era de apenas 3.800 nos países da CPLP (ver Tabela III em anexo);
- III. A nível setorial existe uma aposta da CPLP na formação avançada e nível de investigação através de ações a nível de coordenação e não de investimento direto como sendo o financiamento a projetos de investigação.
- IV. A nível político, é clara a preferência pela multilateralidade como âmbito de atuação e de articulação com os EM, de modo a adaptar as ações às especificidades de cada EM e atingir os objetivos globais da Comunidade, não sendo clara, contudo o conceito de "estratégia regional da CPLP" para a C&T.
- V. Ainda que não incorrendo no erro de aplicar de forma horizontal a mesma política de C&T a realidades diferentes em cada EM (Fink, 2010), pensamos ser acertado que



PEM-C&T-ES/CPLP (CPLP, 2014) aplique a política de boas práticas a todos os EM, a título exemplificativo no seu objetivo específico número 1⁷, pelo envolvimento pró-ativo das agências nacionais para C&T de cada EM;

- VI. No que diz respeito à sua operacionalização, um plano tão abrangente como é também um plano exigente, tornando necessário dotar a Comunidade de recursos humanos e financeiros previsíveis e suficientes.
- VII. PEM-C&T-ES/CPLP (CPLP, 2014, p.28) prevê a constituição de um grupo técnico executor da ação de operacionalização e implementação do plano. Consideramos o papel deste grupo técnico essencial na definição dos horizontes temporais, prazos e opções em falta no documento, que os Ministros quiseram deixar para uma fase posterior aquando da aprovação das grandes diretrizes, muito embora pouco tenha produzido até à data a este respeito. O papel deste grupo deverá ser reforçado e a sua atividade dinamizada, cabendo esta responsabilidade ao Secretariado Executivo da CPLP.

As limitações encontradas para a realização deste trabalho foram as seguintes:

- (i) relativamente à metodologia, a seleção das palavras, cobrindo na nossa opinião o objeto de análise e as questões às quais pretendíamos dar resposta, poderá ser incompleta; (ii) de uma forma geral, a pouca informação divulgada pela CPLP no seu portal e, de uma forma particular, quanto à implementação e monitorização dos resultados observados de PEM-C&T-ES/CPLP (CPLP, 2014); e (iii) a relativamente pouca clara estruturação e pobre

⁷ Designadamente: “Promover a cooperação multilateral através do desenvolvimento de redes que envolvam atividades de ensino e de investigação e de partilha de boas práticas entre as Instituições de Ensino Superior e de Investigação dos Estados Membros da CPLP”.



definição dos objetivos, ações e resultados, bem como os respetivos indicadores, preconizados por PEM-C&T-ES/CPLP (CPLP, 2014).

Estudos posteriores poderiam dar seguimento à análise realizada nesta tese, reduzida por limitações óbvias de espaço na sua preparação para efeitos de obtenção do grau académico de mestre. Em primeiro lugar, e sendo PEM-C&T-ES/CPLP (CPLP, 2014) o primeiro plano estratégico em CTES da Comunidade, será aconselhável analisar os resultados alcançados, numa primeira fase de forma intercalar, de preferência a meio do segundo biénio, no final de 2017. Para o efeito, será importante a CPLP definir de forma célere quais os indicadores de CTES, como previstos em PEM-C&T-ES/CPLP (CPLP, 2014). Em segundo lugar, poderão ser analisadas as estratégias nacionais dos EM em CTES, procurando avaliar como estas apoiam, incorporam e interagem com a estratégia da Comunidade. Por último, poderá ser analisado o potencial específico de colaboração da CPLP, incluindo estratégias comuns e ações específicas de colaboração, com os principais parceiros da Comunidade, como enumerados em PEM-C&T-ES/CPLP (CPLP, 2014), sem deixar de lado as organizações regionais tidas por relevantes.



Bibliografia

Alden, C. & Vieira, M.A. (2005). “*The New Diplomacy of the South: South Africa, Brazil, India and trilateralism*”. *Third World Quarterly*, volume 26, número 7, páginas 1077-1095.

Cooper, A.F., Higgott, R. A. & Nossal, K.R. (1993). *Relocating Middle Powers: Australia and Canada in a Changing World Order*, Vancouver: University of British Columbia Press, pp 24-25.

Costa, A., Conceição, C., & Ávila, P. (2009). “Scientific culture and modes of relating to science”. In Costa, A., Machado, F. & Ávila, P. (Eds.) (2009). *Knowledge and society*. Celta Editora. Oeiras.

CPLP (1996), *Declaração Constitutiva da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa* [Em linha]. Disponível em <http://www.cplp.org/Files/Filer/Documentos%20Essenciais/DeclaraaoConstitutivaCPLP.pdf>

CPLP (2007), *Estatutos da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa* (revisão de 2007) [Em linha]. Disponível em http://www.cplp.org/Files/Filer/Documentos%20Essenciais/Estatutos_CPLP_REVLIS07.pdf

CPLP (2014), *Plano estratégico de cooperação multilateral no domínio da ciência, tecnologia e ensino superior da CPLP (2014-2020)*, Publicações da Comunidade de Países de Língua Portuguesa, Lisboa.

Decreto Presidencial nº201/11 de 20 de julho de 2011. *Diário da República, nº137 - I Série*. Presidente da República. Angola

Fearon, J. (1998). *Bargaining, Enforcement, and International Cooperation*. Cambridge University Press.

Flink, T. & Schreiterer, U. (2010). “Science diplomacy at the intersection of S&T policies and foreign affairs: toward a typology of national approaches”. *Science and Public Policy*, número 37 (9).

Gaillard, J. (2010). “Measuring Research and Development in Developing Countries: Main Characteristics and Implications for the Frascati Manual”, *Science Technology & Society*. Março, número 15, páginas 77-111.

Georghiou, L. (1998). “Global Cooperation in research”, *Research Policy*, número 27, páginas 611-626

INE (2016), *CPLP em Números 2015*. Instituto Nacional de Estatística. Lisboa.

Keohane, R. O. (1990). “Multilateralism: an agenda for research”. *International Journal*, volume XLV (4), páginas 731-764

Jönsson, C., & Hall, M (2005). *Essence of Diplomacy*, Palgrave Macmillan UK.

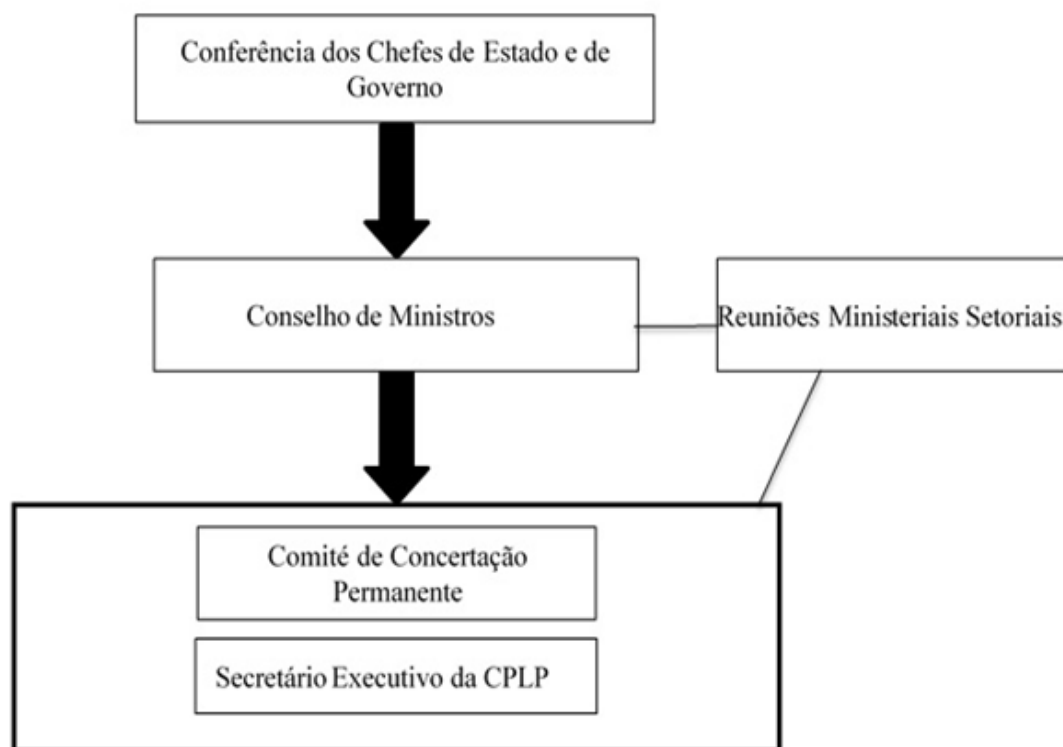


- Lawton Smith, H. & Leydesdorff, L. (2012). *The Triple Helix in the Context of Global Change: Dynamics and Challenges* [Em linha]. Disponível em <http://ssrn.com/abstract=2177331> ou <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2177331>.
- Martin, L. L. (1992). “Interests, Power, and Multilateralism”. *International Organization*, volume 46 (4), páginas 765-792
- Moraes, R. (1999). “Análise de conteúdo”. *Revista Educação*, Porto Alegre, volume 22, número 37, páginas 7-32
- Muldoon, J.R., Aviel J.F., Reitano, R., Sullivan, E. (2011). “The New Dynamics of Multilateralism, Diplomacy, International Organizations and Global Governance”. Westview Press. Philadelphia. ISBN 9780813344812
- NRC (1999). *The Pervasive Role of Science, Technology, and Health in Foreign Policy: Imperatives for the Department of State Committee on Science, Technology, and Health Aspects of the Foreign Policy Agenda of the United States*, National Research Council, Washington D.C.
- OCDE (2014). *OECD Science, Technology and Industry Outlook 2014*, OECD Publishing. OCDE. Paris.
- OCDE & Eurostat (2005). *Oslo Manual – Guidelines for Collecting and Interpreting Innovation Data*. OCDE. Paris.
- ONU (2015), *Objetivos de Desenvolvimento Sustentável* [Em linha]. Disponível em <http://www.unric.org/pt/objetivos-de-desenvolvimento-sustentavel>
- Orbie, J. (2003). *The EU as a Civilian Power: The Role of Trade Policy?* [Em linha]. Artigo apresentado na oitava conferência internacional bienal da Associação de Estudos da União Europeia. Nashville, Tennessee. De 27 a 29 de março.
- Taylor, P. & Groom, A. J. M. (1978). *International Organizations; a conceptual approach*. Nichols Publishing Company. New York.
- UNESCO (2016), World Bank Open Data [Em linha]. in <http://data.worldbank.org/indicator/SP.POP.SCIE.RD.P6>. Dados retirados em maio de 2016.
- Vala, J. (1986). “A análise de conteúdo”. In Santos Silva, A. & Madureira Pinto, J. (Eds.) (1986), *Metodologia das ciências sociais*. Afrontamento. Porto.
- Van Der Wende, M. (2007). “Internationalization of Higher Education in the OECD Countries: Challenges and Opportunities for the Coming Decade”. *Journal of Studies in International Education*, n. 11, 274.

Anexos

FIGURA 1

ORGANOGRAMA DE FUNCIONAMENTO DA CPLP



Fonte: CPLP (2007).



TABELA I

CONTAGEM DE PALAVRAS DE C&T

| | |
|--|-----|
| Ciência | 100 |
| Ensino Superior | 96 |
| Tecnologia | 80 |
| Projeto(s) | 40 |
| Investigação | 37 |
| Formação | 34 |
| Inovação | 25 |
| Investigador | 25 |
| Tecnologia da Informação e Comunicação | 9 |

Fonte: Autor, baseado em CPLP (2014).

TABELA II

CONTAGEM DE PALAVRAS DE COOPERAÇÃO MULTILATERAL

| | |
|-----------------|----|
| Cooperação | 62 |
| Multilateral | 46 |
| Internacional | 46 |
| Desenvolvimento | 29 |
| Regional | 11 |
| Bilateral | 2 |

Fonte: Autor, baseado em CPLP (2014).



TABELA III

DADOS ESTATÍSTICOS SELECIONADOS COMPARATIVOS DOS PAÍSES DA CPLP E DA ASEAN:

NÚMERO DE INVESTIGADORES EM INVESTIGAÇÃO E DESENVOLVIMENTO (POR MILHÃO DE
HABITANTES)

| | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | Média anual |
|-------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|----------------|
| CPLP | 2.596,3 | 2.948,5 | 3.273,6 | 4.458,3 | 4.429,3 | 4.658,5 | 4.275,3 | 4.041,7 | 3.615,1 | 3.699,9 | 3.799,7 |
| ASEAN | 5.683,2 | 5.793,9 | 6.169,2 | 6.341,8 | 7.721,4 | 7.773,6 | 8.777,9 | 8.235,8 | 6.854,6 | 9.684,2 | 7.303,6 |

Fonte: Autor, baseado em UNESCO (2016).